

VU Research Portal

Borging van het publiek belang in samenwerkingsverbanden; De rol van intermediairs bij de verlaging van de implementatiekosten van overheidsbeleid

den Butter, F.A.G.; ten Wolde, S.A.

published in

Beleid en Maatschappij
2013

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

den Butter, F. A. G., & ten Wolde, S. A. (2013). Borging van het publiek belang in samenwerkingsverbanden; De rol van intermediairs bij de verlaging van de implementatiekosten van overheidsbeleid. *Beleid en Maatschappij*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

ARTIKELEN

Borging van het publiek belang in samenwerkingsverbanden

De rol van intermediairs bij de verlaging van de implementatiekosten van overheidsbeleid*

Frank Den Butter & Sjoerd Ten Wolde**

1 Inleiding

Vanuit economisch perspectief is het de taak van de overheid om de maatschappelijke welvaart te bevorderen. Dit betekent dat de overheid corrigerend moet optreden waar het handelen van de individuele burgers niet tot een zo hoog mogelijke maatschappelijke welvaart leidt. De drie belangrijkste argumenten voor overheidsbemoeienis hierbij zijn: (1) herverdeling, (2) voorziening van collectieve goederen, en (3) opheffen van marktfalen. Deze welvaartstheoretische uitgangspunten, ontleend aan de economische leer van de collectieve sector (*public economics*), vormen de basis voor het economendebat over het publiek belang en de rol van de marktwerking daarbij. Centraal staat daarbij de vraag op welke wijze de overheid het best het publiek belang kan borgen (WRR, 2000).

De overheid beschikt over een groot aantal instrumenten, zoals interne productie, privatisering, uitbesteding en verzelfstandiging, om deze primaire taak – de borging van het ‘publiek belang’ – uit te voeren. Welk instrument geschikt is voor welk doel hangt sterk af van het doel zelf en de omstandigheden. Zo kan enerzijds het primaat van de politiek gelden en kunnen maatschappelijke preferenties voorrang krijgen bij de bepaling van het publiek belang (WRR, 2000). Anderzijds kunnen economische overwegingen de doorslag geven (Bovenberg & Teulings, 1999; Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003). De bovenstaande drie argumenten van overheidsbemoeienis bieden een goed handvat voor een ruime definitie van publiek belang waarin deze argumenten zijn gecombineerd (Den Butter, 2011). Zo kan volgens deze zienswijze het publiek belang worden omschreven als *een belang van ingezetenen van een land waarbij in een gegeven omstandigheid overheidsbemoeienis een grotere maatschappelijke welvaart kan opleveren dan wanneer er geen overheidsbemoeienis is*. Het primaat van de politiek ligt vooral in herverdelings-

* De schrijvers zijn dank verschuldigd aan twee referenten voor hun kritische en nuttige opmerkingen op een eerdere versie van dit artikel. Het artikel is gebaseerd op het rapport ‘De rol van intermediairs bij de borging van het publiek belang’, geschreven in opdracht van de Stichting Transactieland.nl, dat via de website van de stichting beschikbaar is.

** Frank den Butter is hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam, f.a.g.den.butter@vu.nl. Sjoerd ten Wolde is onderzoeker aan het Research Institute for Trade and Transaction Management, Vrije Universiteit Amsterdam, sjoerdtenwolde@gmail.com.

kwesties, waarbij overwegingen van rechtvaardigheid zwaarder wegen dan argumenten van efficiëntie. Economische overwegingen dienen echter de overhand te hebben wanneer er sprake is van marktfalen in brede zin, zoals bij het mededingingsbeleid, benutting van schaalvoordelen, de internalisering van externe effecten of het verhelpen van informatieasymmetrie. Ook bij de voorziening van zuiver collectieve goederen gelden economische overwegingen, aangezien de economische theorie de eigenschappen van collectieve goederen – niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar – goed omschrijft.

Elke wijze van borging van publiek belang brengt kosten met zich mee, die als transactiekosten zijn op te vatten en de implementatiekosten van overheidsbeleid vormen (Den Butter, 2012b). Deze kosten kunnen het welvaartsvoordeel dat borging van het publiek belang oplevert ten dele tenietdoen. Borging van het publiek belang levert alleen dan welvaartsvoordeel op wanneer deze kosten (efficiëntieverlies, faalkosten van de overheid, bindingskosten voor de private sector) lager zijn dan de met de borging verkregen welvaartswinst. Het is dus zaak om de transactiekosten zo laag mogelijk te houden en bewust over deze kosten na te denken.

In algemene zin ontstaan transactiekosten in de coördinatie van de schakels in productieketens. Door productieketens zodanig in te richten dat de verschillende partijen optimaal op elkaar afgestemd zijn – ‘regievoering’ – kunnen de vruchten van publiek-private samenwerking geplukt worden. De focus bij deze regievoering ligt op de verbinding tussen de schakels in de keten. Hierdoor kan specialisatie in een keten geïntroduceerd worden zonder dat de transactiekosten onacceptabel oplopen. Binnen ketens waar sprake is van een publiek belang kan dit uitgevoerd worden door de overheid zelf, maar ook door intermediaire partijen, die wellicht meer kennis hebben en een verbindende rol kunnen vervullen. *Transactiemanagement* vormt de achterliggende methodiek (Den Butter, 2012a) om de totale borgingskosten zo laag mogelijk te houden. Deze methodiek is ontleend aan de koppeling van de economische leer van de transactiekosten aan de leer van de ‘Nieuwe Institutionele Economie’ (zie Williamson, 2000; Ménard & Shirley, 2005).

De onderzoeksvraag van dit artikel is hoe vanuit dit perspectief van transactiemanagement intermediairs in de praktijk hebben bijgedragen, en kunnen bijdragen, aan de borging van het publiek belang tegen zo laag mogelijke kosten. Het gaat daarbij om intermediairs die via hun ervaring een kennisvoorsprong hebben in het leggen van verbindingen tussen publieke en private partijen. In meer algemene zin beschrijft Watanabe (2012) hoe intermediairs (*middlemen*) door het verlagen van de zoekkosten, die een onderdeel vormen van transactiekosten, de efficiëntie in de economie kunnen bevorderen. In dit specifieke geval van bemiddeling tussen private en publieke partijen wordt de onderzoeksvraag gezien aan de hand van drie casussen. Het gaat om de manier waarop in de praktijk de borging van specifieke onderdelen van het publiek belang zijn vastgesteld en hoe de samenwerking tussen belanghebbenden heeft plaatsgevonden. Het betreft drie projecten waar medewerkers van het Management Centrum (MC) in Den Haag de rol van intermediair hebben vervuld in het vormgeven van samenwerkingsverbanden tussen de overheid en bedrijven. Door middel van interviews met de projectmana-

gers is nagegaan in welke mate in deze casussen de intermediairs hebben bijgedragen tot een efficiënte borging van het specifieke publieke belang, dan wel er in potentie aan kunnen bijdragen. Daarbij gaat het om het verlagen van transactiekosten in het geval dat een publiek belang via publiek-private samenwerking wordt geborgd en op basis hiervan nieuwe ideeën worden aangedragen. Ook wordt het nut van de welvaartstheoretische beschouwingwijze voor de praktijk hiermee voor het voetlicht gebracht. Het oogmerk is dus geenszins een objectieve en representatieve doorsnede van publiek-private samenwerking te geven. Het gaat immers slechts om drie geselecteerde casussen, gezien vanuit de optiek van intermediairs die hun inbreng hebben beschreven. Deze praktijkvoorbeelden tonen dat de afweging tussen publieke en private uitvoering van publieke belangen een dynamisch karakter heeft: het succes van uitbesteding van een deel van de taken aan de private sector hangt sterk samen met hoe de regie in de keten vorm is gegeven.

Paragraaf 2 vat eerst de centrale principes van transactiemanagement samen. Paragraaf 3 beschrijft de casussen, en paragraaf 4 evalueert deze casussen en trekt daaruit een aantal beleidslessen. Paragraaf 5 concludeert.

2 Transactiemanagement

De welvaart die wij vandaag de dag in Nederland kennen, is voor een groot gedeelte mogelijk door arbeidsdeling en specialisatie. Productieketens worden in immer kleinere stukken opgeknipt, terwijl specialisten over steeds meer kennis beschikken binnen één enkel vakgebied. Niet alleen binnen het bedrijfsleven is dit het geval, ook de overheid splitst zich op, besteedt uit en stoot af. Hoewel deze arbeidsdeling veel mogelijkheden geeft tot economische groei, brengt zij ook risico's met zich mee. Een van de grootste problemen is dat de toenemende complexiteit binnen ketens kan leiden tot hoogoplopende transactiekosten. Dit is des te meer zo wanneer overheden en bedrijven samenwerken binnen productieketens.

De kern van het probleem is dat de onderlinge afstemming tussen ketenpartners onderhevig is aan opportunisme, onzekerheid en informatieasymmetrie (Aubert, Rivard & Patry, 2004). Bovendien zijn investeringen uit het verleden vaak niet makkelijk opnieuw in te zetten voor andere doeleinden (*asset specificity*). Om deze redenen kan volgens de agencytheorie (of principaal/agenttheorie) een drietal typen transactiekosten ontstaan (Jensen & Meckling, 1976; Den Butter, 2012b; zie Williamson, 1996, voor een discussie over de relatie tussen de leer van de transactiekosten en de agencytheorie). Ten eerste *monitorkosten*: omdat men nooit zeker is of de andere partij haar afspraken nakomt, is het vaak noodzakelijk nalevingsmechanismen in te stellen. Deze brengen uiteraard kosten en moeite met zich mee. Ten tweede *bindingskosten*: de kosten voor bedrijven, organisaties en burgers om hun verplichtingen na te komen, zoals wet- en regelgeving. Discussies en aanbevelingen over het verminderen van administratieve lasten gaan vaak over deze bindingskosten (vergelijk Nijsen, 2003; Raad van Economische Adviseurs, 2005). Ten derde zijn er maatschappelijke kosten verbonden aan het *rest-*

verlies: economische situaties zullen zich nooit helemaal zo aanpassen als een wetgever of opdrachtgever (principaal) zou willen. Deze drie vormen van transactiekosten kunnen ontstaan binnen puur private ketens, maar des te meer nog binnen ketens waar de overheid bij betrokken is. De verschillende juridische hoedanigheden van de overheid en het bedrijfsleven, de verschillende organisatorische culturen en de verschillende bestaansredenen kunnen dan nog meer roet in het eten gooien.

Een aanpak om deze problemen te ondervangen is die van *transactiemanagement*. Het centrale idee hierachter is dat ketens met relatief hoge transactiekosten gebaat zijn bij regievoering. Dit wil zeggen dat centraal, met de ketenpartners, wordt besloten over het functioneren van de keten – in plaats van op de gebruikelijke decentrale, bilaterale wijze. Doordat de partners met elkaar afspreken hoe zij de keten inrichten, kunnen onnodige regels, dubbel werk en overmatig complexe onderhandelingen voorkomen worden. Ook kunnen producten en processen gestandaardiseerd worden, wat ook de transactiekosten omlaag brengt. In die zin kan transactiemanagement worden omschreven als de *kunde om waardevol te verbinden*, zowel in de relationele sfeer – netwerkvorming tussen partners – als in de operationele sfeer – het op elkaar afstemmen en uniformeren van processen. Het uiteindelijke doel is om tot een zodanige manier van borging te komen dat de totale transactiekosten (= monitorkosten plus bindingskosten plus restverlies) zo laag mogelijk zijn en dat een ‘eerlijke’ verdeling van deze kosten over de betrokken belanghebbenden wordt verkregen. Een aandachtspunt bij de verdeling van deze kosten is dat borging van het publiek belang altijd plaatsvindt vanuit het welvaartseconomische perspectief. Het betekent dat per saldo overheidsingrijpen voor alle belanghebbenden tezamen meer welvaart oplevert: zo niet, dan is er geen rol voor de overheid bij de borging van het publiek belang (zie de definitie van publiek belang in de inleiding). Het gevolg is echter dat de verdelingsvraag uiteindelijk een kwestie van verdeling van de nettobaten is. Daarbij zijn die netto baten hoger naarmate de implementatiekosten lager zijn.

Veelal is regievoering gebaat bij een leidende partij, die de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van afspraken op zich neemt. Hierdoor kan een van zichzelf anarchische keten voorzien worden van een vleugje uitvoeringshiërarchie – hoewel het doel van transactiemanagement niet is om beslissingen op te dringen aan ketenpartners. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het instellen van een ‘koppelzone’: een vaste vorm van samenwerking waarin verschillende belanghebbenden vertegenwoordigd zijn en waarin men vooruitzicht heeft op verdere samenwerking (Den Butter & Ten Wolde, 2011). Dit laatste is van belang omdat er door middel van samenwerking binnen een keten vertrouwen kan worden opgebouwd. Als dit vertrouwen eenmaal bestendig is, kan dit de afspraken, regels, en controle substitueren. Dit is nog een manier waarop transactiekosten verminderd kunnen worden.

De regievoering binnen de keten kan door verschillende partijen op zich genomen worden. Binnen een publiek-private keten zal dit vaak gedaan worden door een overheidsinstantie – deze kan door haar juridische karakter beter afspraken afdwingen. Transactiemanagement biedt de overheid dan een handvat voor het ontwerp van de maatschappelijke ordening waarbij de borging van het publiek

belang tegen zo laag mogelijke kosten kan geschieden. Binnen een puur private keten is het meestal de dominante marktpartij die het heft in handen neemt, of bijvoorbeeld een consortium van belangrijke partijen.

Een probaat middel is ook het inzetten van een intermediair als regievoerder. Dit brengt als voordeel met zich mee dat de regievoerder zelf geen belangen heeft binnen de keten en zodoende als neutrale arbiter kan optreden. Zo kunnen partijen makkelijker tot elkaar gebracht worden en tot de orde worden geroepen. Er kleven echter ook nadelen aan het inzetten van intermediairs. Zo kan het inzetten van deze particuliere partijen hoge kosten met zich meebrengen. Bovendien brengt het vragen met zich mee over politieke verantwoordelijkheden en democratische controle: kan een private partij wel een dusdanige (overgedragen) verantwoordelijkheid hebben in ketens waar een publiek belang geborgd dient te worden? De in dit artikel besproken praktijkvoorbeelden hebben betrekking op een dergelijk transactiemanagement door intermediairs, die als private partij opereren. Daarbij worden zowel de voor- als nadelen gezien van het koppelen van particulier transactiemanagement aan het borgen van het publiek belang door de overheid. Hierbij zij opgemerkt dat het alternatief van een publieke partij die de rol van intermediair in zulke situaties vervult ook is beproefd (met de zogenaamde ABD TOP Consultants). Bovendien is het Management Centrum (MC), de private partij van waaruit de intermediairs in de hier beschouwde casussen opereren, oorspronkelijk ook door de overheid opgericht en later geprivatiseerd.

3 De casussen

In het debat over publiek-private samenwerking, marktwerking en uitbesteding wordt de theorie slechts af en toe aan de beleidspraktijk gespiegeld. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2012) uitvoerig heeft gedocumenteerd, blijkt de praktijk vrijwel altijd af te wijken van het ideaalbeeld uit de theorie. Daarom is een *reality check* vaak op zijn plaats. Vanuit die gedachte beschouwt dit artikel drie casussen waarin de wijze van borging van het publiek belang vanuit het perspectief van het transactiemanagement is gezien. Hierbij zijn in elk geval samenwerking, standaardisering en IC-technologie ingezet om de transactiekosten binnen een keten omlaag te brengen. Aldus wordt een overzicht verkregen op welke wijze in deze verschillende gevallen transactiemanagement een bijdrage kan bieden bij problemen in de publieke sfeer.

Binnen elke casus is gesproken met de casusmanagers. Deze hebben een goed overzicht van de voortgang, de sfeer en de problemen binnen een project. De drie casussen en de geïnterviewde managers staan samengevat in tabel 1. Voor het project 'Standard Business Reporting' (SBR) is gesproken met programmamanager Nanko Boerma. Boerma is partner bij het MC en rapporteert als ingehuurd intermediair aan de directeur van Logius. Voor de casus 'Import Veterinaire Goederen in de Rotterdamse Haven' (IVG) is Arnold de Zwart geïnterviewd. De Zwart is manager van het programma en secretaris van de Stuurgroep. Hij is via het MC ingehuurd door het ministerie van Economische Zaken (EZ) om de casus IVG te ondersteunen. Voor de casus 'Transactiemanagement, co-creatie in coalities' ten

Tabel 1. *De beschouwde casussen*

Casus	Opdrachtgever	Casusmanager	Ingehuurd door
SBR	Logius	Nanko Boerma	Logius
Import Veterinaire Goederen	Ministerie van EZ	Arnold de Zwart	Ministerie van EZ
Co-creatie in coalities	Stichting Handelsland.nl	George Dujardin, Theo Geurts	Stichting Handelsland.nl

slotte, zijn George Dujardin en Theo Geurts geïnterviewd. Beiden zijn vanuit de Stichting Handelsland.nl betrokken bij het project als managers.

De interviews zijn aan de hand van de volgende vragen gestructureerd:

1. Van welk publiek belang was er bij het project sprake?
2. Hoe is dat publiek belang geborgd?
3. Welke rol (bijvoorbeeld verlagen van transactiekosten, aanscherping antwoord op de twee vorige vragen) speelden de intermediairs hierbij?
4. In hoeverre vond terugkoppeling plaats van de borgingsmethode naar de perceptie van het publiek belang door de projectleiding? Een dergelijke terugkoppeling kan tot een aanscherping van het te borgen publiek belang vanuit de argumenten van overheidsingrijpen leiden (Den Butter, 2011).

Opgemerkt zij dat alleen met de TC-intermediairs is gesproken, maar dat bij de eerste twee casussen de uitwerking van de interviews is voorgelegd aan en becomeментарieerd door andere leden van de projectleiding.

Casus 1: Standard Business Reporting (SBR)

Er bestaan bijna even zoveel verschillende standaarden voor financiële bedrijfsrapportages als dat de Nederlandse overheid verschillende instanties kent, zoals de Belastingdienst, de verschillende ministeries en de gemeentelijke overheden. Dit betekent in de praktijk dat ondernemers voor elke overheidsdienst andere gegevens van stal moet halen, hetgeen (onnodig) hoge administratieve lasten met zich meebrengt. Ook lopen overheidsdiensten onderling tegen grote obstakels op als zij gegevens uit willen wisselen. Dit leidt al snel tot een opstapeling van transactiekosten.

Standard Business Reporting (SBR) is een methodiek om dit gebrek aan standaardisering op te heffen. Het SBR-programma is een overheidsinitiatief, in samenwerking met het bedrijfsleven, dat beoogt uiteindelijk een overheidsbreed systeem van financiële rapportage in te stellen.¹ Hierbij wordt de administratie van de ondernemer op eenduidige wijze ingericht.

Beleidsmatig is er sprake van een publiek-privaat partnerschap. Het programma is een samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten – de Belastingdienst, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Kamer van Koophandel (KvK) – en marktpartijen. Verder vindt het programma plaats in samenspraak met boekhoudkundige tussenpartijen (accountantskantoren, administratieve dienstverlening, enzovoort) en met softwarebedrijven. Het SBR-programma heeft

in 2009 zijn definitieve vorm gekregen, waarbij de overheidsinstantie die zich met digitalisering en ICT bezighoudt, Logius, het project onder haar hoede heeft.² Daarbij is in 2009 ook een rijksregisseur aangesteld: een sturende overheidsmanger die ervoor moet zorgen dat de overheid coördinerend optreedt.

Vanuit de theorie van de economie van de collectieve sector is het de vraag waarom de overheid zo'n actieve rol speelt in SBR. In beginsel zou dit ook helemaal aan de private partijen kunnen worden overgelaten. In dat geval is er kennelijk geen sprake van een publiek belang. De overheid is echter de meest dominante speler wanneer het aankomt op financiële verantwoordingsinformatie. Daarbij beschikt de overheid ook over een sterk organisatorisch draagvlak en kan zij de middelen bieden die nodig zijn voor een dergelijk project, terwijl dit in privaat verband moeilijk tot onmogelijk zou zijn geweest. De overheid krijgt zodoende een rol als 'standaardsetter'. Hiermee neigt de motivatie voor overheidsingrijpen naar de voorziening van een collectief goed als achterliggend argument. Er is sprake van een groot aantal rapportagemethoden, zowel publiek als privaat, en zonder centrale overheidssturing zou er geen standaardisatie bereikt worden. Ook zou een groot aantal burgers baat hebben bij een dergelijk collectief goed: alle bedrijven, van klein tot groot, worden door het huidige veelvoud aan standaarden benadeeld. Het goed kan daarmee vooral beschouwd worden als een project zonder verliezers; wellicht alleen accountants hebben op de korte termijn weinig baat bij uniformering van standaarden.

Het verloop van het project maakt duidelijk dat naarmate het project vorderde, secundaire voordelen van het project een belangrijke rol gingen spelen. Zo biedt SBR de deelnemende overheidsinstellingen mogelijkheden om aan hun interne (bezuinigings-) 'taakstellingen' te voldoen. Ook dat kan als een gewenste vermindering van het efficiëntieverlies bij herverdeling worden gezien. De borging van het publiek belang kan dus bestendig worden als ketenpartners – en zeker overheidspartijen – ook hun interne doelen kunnen bereiken door middel van de publiek-private samenwerking.

Het beheer over het project is overgedragen aan Logius. Daarbinnen is een programmteam gevormd waarin interne en externe expertise zijn gebundeld. Door de technische en bestuurlijke complexiteit van het project, en vooral omdat het een nieuwe ontwikkeling betrof, zou het inefficiënt geweest zijn voor de overheid om alle expertise zelf in huis te halen. Uiteindelijk lag de uitvoering van de borging in de handen van drie partijen: het ministerie van EZ, Logius en het programmteam dat als intermediair fungeerde. De rol van dit team in het proces was om ideeën te opperen en te wijzen op de mogelijkheden om via uniformering van operationele processen en samenwerkingsverbanden de transactiekosten (waaronder de administratieve lasten) omlaag te kunnen brengen. Daarbij is bewust nagedacht over de bestuurlijke vorm: zo is het SBR-Beraad in het leven geroepen, waarin de strategische beslissingen genomen worden over SBR, en waarin hooggeplaatste figuren van alle betrokken partijen plaats hebben. Dit is bedoeld om de slagkracht van het project te vergroten. Ook is een 'issuelijst' opgesteld, waarin alle partijen hun klachten kwijt kunnen. Deze worden vervolgens systematisch opgelost. Dit verschaft voorbeelden van de manier waarop een

intermediair ertoe kan bijdragen samenwerking binnen een keten te verbeteren en zo de transactiekosten te drukken.

Het plan is de SBR-methode uit te breiden naar andere B2G-domeinen, naar het B2B-domein (zoals de banken hebben opgezet) en mogelijk ook naar G2G-domeinen – dat wil zeggen samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties. Daarmee ontstaat mogelijk een brede standaard en kan hetgeen in deze fase is geleerd en ontwikkeld, bijdragen aan toekomstige verlagingen van transactiekosten. In die zin levert het project zelf positieve externe effecten op en draagt daarmee bij aan het opheffen van marktfaalen.

Casus II: Import Veterinaire Goederen in de Rotterdamse Haven

Bij invoer van goederen in de Rotterdamse haven is een complex samenspel van verschillende partijen betrokken. Dit is zeker het geval bij de import van veterinaire goederen (vlees en vis). Deze goederen worden gecontroleerd door zowel de douane als de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), terwijl ook rederijen, keurstations, het Havenbedrijf Rotterdam en vele andere partijen in het plaatje voorkomen. De transactiekosten bij invoer kunnen dan ook sterk oplopen binnen deze keten wanneer alle actoren de benodigde informatie op verschillende wijze aanvragen en bewaren. Bovendien kunnen deze hoge transactiekosten leiden tot een verminderde concurrentiepositie van de Rotterdamse haven.

In deze situatie biedt transactiemanagement binnen de keten een handvat om de transactiekosten terug te brengen. Door het ministerie van Economische Zaken is vanuit dat perspectief het programma Import Veterinaire Goederen in de Rotterdamse Haven (IVG) ingesteld, als onderdeel van het programma 'Slim Geregeld, Goed Verbonden', een overkoepelend initiatief van het ministerie om in diverse ketens de transactiekosten te verlagen. In IVG nemen namens de overheid het ministerie van EZ (bij het kabinet-Rutte I het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie), het ministerie van Financiën, de douane, de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), Logius en de VWA deel. Het bedrijfsleven wordt vertegenwoordigd door onder meer de VNO-NCW, de transportorganisatie EVO, en andere organisaties en grote bedrijven. De samenwerking kan daarmee als 'koppelzone' gezien worden, waarin op relatief horizontale wijze alle belangrijke belanghebbenden betrokken worden om door middel van ketenorkestratie de transactiekosten te verlagen en samenwerking te bewerkstelligen (Den Butter & Ten Wolde, 2011).

De digitale applicatie Supd@x vervult een centrale rol in de samenwerking in de keten. Door middel van dit systeem wordt het bestaande berichtenverkeer tussen de partners gekoppeld, gestandaardiseerd en toegankelijk gemaakt. Zo kan de vracht op elk moment in het importproces gevolgd worden door alle ketenpartners. Ook is er hierdoor sprake van één centraal punt van informatieaanlevering voor ketenpartners – een zogeheten *Single Window*.

Beleidstechnisch valt de casus IVG onder de Regiegroep Single Window, die beoogt uiteindelijk een eenduidig aanleverloket voor het hele bedrijfsleven te bewerkstelligen.³ Hierbij heeft het ministerie van EZ de politieke eindverantwoordelijkheid. De regie over deze publiek-private samenwerking is in de handen van de douane. Organisatorisch ligt de dagelijkse gang van zaken in handen van

de Projectgroep, terwijl op het hogere beleidsniveau de interdepartementale Stuurgroep het project begeleidt.

Het programma 'Slim Geregeld, Goed Verbonden (SGGV)', waarvan deze casus deel uitmaakte, komt voort uit de wens van het ministerie van EZ om de administratieve lasten te verminderen door processen van de overheid en het bedrijfsleven beter op elkaar af te stemmen. De overheid, en in het bijzonder het ministerie van EZ, heeft zich dit aangetrokken omdat het ministerie de samenwerking niet door initiatief vanuit de particuliere sector van de grond zag komen, en omdat het de benodigde middelen had om gestalte te geven aan deze publiek-private samenwerking. De filosofie van SGGV was om een nieuwe manier van samenwerking tussen het private en publieke domein te ontwikkelen en te beproeven, namelijk door de processen van overheid en bedrijfsleven beter op elkaar af te stemmen. Dit gebeurde door standaardisatie van processen, gegevens en techniek. De veterinaire import in Rotterdam is als voorbeeld gekozen om uiteindelijk de hele importstroom te kunnen dekken. Dit betekende een zekere beleidswijziging: tot dan toe gold het 'dogma' dat administratieve lastenverlichting eigenlijk alleen kon worden bereikt door ofwel regels af te schaffen, ofwel te privatiseren.

Een duiding van het publiek belang bij een dergelijke administratieve lastenverlichting is dat een effectieve samenwerking binnen de Rotterdamse haven als een collectief goed wordt opgevat, met als doel het verminderen van de transactiekosten, waarbij alleen de overheid de kritieke massa heeft om het tot stand te brengen. Gezien het belang van de Rotterdamse haven voor de Nederlandse economie, geldt dat een sterke concurrentiepositie van de haven bijdraagt aan de gezamenlijke welvaart. In het verlengde hiervan ligt ook nog het (secundaire) doel om uiteindelijk een overkoepelend Single Window in te stellen voor het bedrijfsleven. Anderzijds gaat het bij hygiënische controle op de invoer van veterinaire goederen om de uitvoering van regelgeving om de voedselveiligheid te borgen. Die regelgeving, vanuit het oogmerk om externe effecten te internaliseren, is voor deze casus een gegeven, en de vraag is dan hoe de controle op deze regelgeving tegen zo laag mogelijke transactiekosten kan plaatsvinden. Eenduidige regelgeving en standaardisering vormen dan een manier van borging van het publiek belang waar vooral de betrokken importeurs en de overheidsorganisaties baat bij hebben, en waarvan partijen ook uitgesloten kunnen worden. Dit is in die zin vooral een technocratische manier van borging en ligt daarbij buiten het domein van politieke bemoeienis. Overigens speelt er wel een verdelingsvraag, namelijk die van de kosten over de verschillende participanten. Daarnaast hebben verschillende overheidsinstanties een dermate grote rol binnen de keten dat overheidsverantwoordelijkheid hierbij ook voortvloeit uit hun rol en belang.

Het oogmerk van het project is altijd duidelijk geweest, namelijk het omlaag brengen van de administratieve lasten. Hierbij werden de intermediairs van onder meer het MC ingeschakeld, omdat deze vooral de bestuurlijke kennis in huis hadden om publiek-private partnerschappen van de grond te krijgen. Bovendien was het MC al betrokken binnen het programma 'Ketenherinrichting', de voorloper van SGGV. Langs die lijn kwamen ideeën voor nieuwe samenwerking. De intermediairs van het MC konden daarbij gebruikmaken van hun kennis over het omlaag

brengen van transactiekosten, hetgeen in meer brede zin de focus was van het SGGV-project. De organisatorische structuur van het programma is zodanig opgezet dat eerst is gekozen voor een losse structuur, waarna de noodzaak tot verdere institutionalisering duidelijk werd. Het informele begin heeft ook sterk geholpen om ideeën te genereren en vertrouwen te creëren.

Ook bij de casus IVG heeft een van de ketenpartners zich opgeworpen als voortrekker, namelijk de douane. Dit mag niet verbazen, omdat de douane het meest directe belang heeft bij de samenwerking, ook wat betreft haar interne taakstellingen – vergeleken met bijvoorbeeld het ministerie van EZ of dat van Financiën. Ook hier lijkt er dus sprake te zijn van een ‘secundair intern doel’ dat het bereiken van het primaire doel vergemakkelijkt en draagvlak kan creëren voor het project bij belangrijke spelers. Deze casus toont ook dat er binnen publiek-private samenwerking leereffecten – dat wil zeggen *learning by doing* – blijken te bestaan. IVG heeft een vervolg gekregen in de casus ‘Import Fytosanitaire Goederen Schiphol’. Het lijkt er zodoende op dat er ook sprake is van schaalvoordelen bij het ontwerp van een institutionele structuur die tot verlaging van transactiekosten leidt. Er dient rekening gehouden te worden met een zekere aanlooptijd voordat het succes en de effecten duidelijk zijn.

Casus III: Transactiemanagement, co-creatie in coalities

Bij de bouw van een woning is een groot aantal verschillende partijen betrokken. Het programma ‘Transactiemanagement, co-creatie in coalities’ beoogt deze partijen binnen de bouwketen bij elkaar te krijgen, met het doel de collectieve transactiekosten omlaag te brengen binnen de keten. Dit manifesteert zich in twee concrete doelstellingen: (1) te komen tot een concrete collectieve innovatie (de Inschuifwoning), en (2) een blijvend vermogen tot samenwerken (Projectplan InnovatiePrestatieContracten, 2012). Dit wordt gedaan door middel van samenwerking in vrijwillige samenwerkingsverbanden (‘coalities’). De regie van het programma ligt bij intermediairs van het MC.

‘Transactiemanagement, co-creatie in coalities’ bestaat uit drie ‘collectieven’, oftewel groepen van bedrijven en instanties met een gezamenlijk doel. Ten eerste is er de Inschuifwoning 2.0, die beoogt goedkope woningen te bieden door oude woningen integraal te vernieuwen. Hierbij heeft de klant één aanspreekpunt en wordt de bouw vóóraf gezamenlijk gepland door alle betrokken ketenpartners. Om de kosten – waaronder transactiekosten – van het bouwen te verminderen is ten tweede het Integraal Bouwconcept (IBC) ontwikkeld. Dit kan gezien worden als een platform voor toekomstige samenwerking, waarin men door middel van regiovoering, samenwerking en het aanwenden van IT tracht betere producten te bieden, onnodige kosten te vermijden en efficiënter te werken. Er is een substantiële overlap tussen de Inschuifwoning 2.0 en het IBC, waarbij het laatste ter ondersteuning van de eerste wordt gebruikt. Ten derde is er Vergunning A tot Z (VAtZ), waarin men in samenwerking met overheden probeert twee aspecten bij het aanvragen van bouwprocessen vlotter te laten verlopen, te weten de externe veiligheid – de veiligheid van bouwen – en het certificeringsproces, waarbij getracht wordt de weg te plaveien voor private certificering. Aangezien dit project

slechts kort geleden is opgezet, gaat het in deze beschouwing vooral om de achterliggende ideeën en principes.

Samenwerking in de bouw is een voorbeeld van een maatschappelijk belang waarbij het niet op voorhand duidelijk is waarom de overheid er zich mee zou moeten bemoeien. Met andere woorden: wat het publiek belang is. 'Transactiemangement, co-creatie in coalities' kan dan ook het best gezien worden als een grotendeels particuliere invulling van dit maatschappelijke belang, waarbij ook welbegrepen eigenbelang een grote rol speelt voor de partijen. Het eigenbelang in het project ligt in het besef dat samenwerking noodzakelijk is in de bouw. Daarbij is winst maken voor de individuele participanten een essentiële prikkel. Aldus heeft de samenwerking, gezien de uitsluitbaarheid van de voordelen van het project, kenmerken van een privaat goed.

Daarnaast wordt het belang van innovatie in de bouw benadrukt. Innovatie in de bouw is niet eenvoudig door het grote aantal midden- en kleinbedrijven in de bouw, de soms weinig zichtbare positieve externaliteiten bij samenwerking, en de financiële malaise, die innovatiebudgetten sterk heeft doen slinken. Samenwerking in de bouw is niet iets wat 'uit zichzelf' gebeurt. Dit impliceert dan toch dat de overheid een rol heeft om te zorgen dat de positieve externe effecten van kennisoverdracht en kennisafstemming in de samenwerking worden gerealiseerd. Zo heeft het gebrek aan effectieve samenwerking kenmerken van marktfalen in zich: de markt tussen verschillende leveranciers in de bouwketen werkt blijkbaar niet optimaal, waardoor prijzen en kwaliteit niet op het optimale competitieve niveau liggen, of bouwprojecten zelfs geen doorgang vinden. Dit suggereert dat het opheffen van marktfalen hier een reden van overheidsbemoeienis is en dat met dit project dus wel degelijk een publiek belang is gemoeid.

In eerste instantie hebben de intermediairs van het MC een collectief van bouwbedrijven bij elkaar gebracht. Hierbij was de Ausgangssituatie er één van ongeorganiseerde samenwerking op de bouwplaats waarbij vaak dubbel werk wordt gedaan. Het oogmerk van de intermediairs is dus om de samenwerking te bevorderen. Samenwerken is echter in deze bedrijfstak geen open deur. Een evident probleem is namelijk dat alle deelnemers sterke eigenbelangen hebben die vaak met het groepsbelang kunnen botsen. Dit geldt vooral als er sprake is van concurrentie binnen het project – zo kunnen leveranciers van houten en die van kunststof kozijnen elkaar in de weg lopen. Om dit welbekende verdelingsprobleem op te lossen werd het concept van 'de spelersgroep en het elftal' bedacht: men accepteert dat niet bij elk project alle partijen ingezet worden. Om de externaliteiten hiervan te internaliseren wordt vooralsnog overwogen om de samenwerking in de vorm van een besloten vennootschap te gieten en *ex ante* over een verdeelsleutel voor de winst te beslissen. De bedrijven zelf zijn daarbij bepalend voor de manier van borging. Transactiemangement als methode kwam daarbij voort uit de aard van het probleem: de ketenpartners in de bouw hadden de ervaring noch een sterke individuele prikkel om een blijvende samenwerking op poten te zetten.

4 Evaluatie en lessen

Evaluatie

Elk van de drie bovenstaande projecten heeft zijn eigen voor- en nadelen en eigenaardigheden. Een vergelijking tussen de projecten onderling en met de *status quo ante* is dan ook op zijn plaats. Een belangrijke vraag hierbij is welke bijdrage de intermediairs met hun kennis van het leggen van waardevolle verbindingen in publiek-private samenwerkingsverbanden hebben geleverd aan de borging van het publiek belang. Tabel 2 laat zien hoe de projecten zich tot elkaar verhouden.

Over de *reden van overheidsbemoeienis* bestond bij alle drie de projecten min of meer duidelijkheid. In het geval van SBR en de casus IVG besloot de overheid deze verantwoordelijkheid op zich te nemen omdat zij zelf de belangrijkste standaarden zet en de benodigde kritieke massa heeft. In de bouwketen heeft de overheid ervoor gekozen om geen actieve verantwoordelijkheid te nemen en alleen een kleine subsidie te verstrekken aan samenwerkingsverbanden wanneer deze voldoende zicht bieden op het internaliseren van waardevolle externe effecten. Een merkwaardigheid hierbij is dat de overheid procesinnovaties, zeker wanneer deze beogen transactiekosten te verlagen, vooralsnog niet als bron van positieve externe effecten ziet. Dat is de reden dat de overheid het tot stand brengen van samenwerking hier vooralsnog niet als publiek belang aanmerkt.

Elk van de projecten laat een andere mix van 'borgingsmechanismen' zien. Geen van de drie projecten maakt sterk gebruik van *overheidshiërarchie*; dit is tamelijk logisch, omdat het idee achter publiek-private samenwerking en uitbesteding juist is dat besluiten in samenspraak worden gemaakt en niet worden opgelegd. In het geval van 'Transactiemanagement, co-creatie in coalities' wordt deze hiërarchie zelfs helemaal niet ingezet, omdat de overheid besloten heeft dit project volledig aan de markt over te laten, afgezien van een kleine subsidie om samenwerking uit te lokken.

Het tegenovergestelde plaatje verschijnt bij *marktconcurrentie*. Waar SBR en IVG juist de markt betrekken in de besluitvorming om zo de verschillende partijen bij elkaar te krijgen, vertrouwt de overheid er binnen de subsidieregeling op dat de partijen zelf in deze samenwerking kunnen voorzien, en wellicht dat er verschillende concurrerende samenwerkingscollectieven tot stand komen. Het subsidieproces zelf noopt ook tot concurrentie: via een puntensysteem wordt bepaald welke samenwerkingsverbanden een subsidie krijgen.

Met betrekking tot *binding door middel van regels en wetten* verschillen de projecten. Van de deelnemers in SBR wordt uiteraard verwacht dat zij de gemaakte beslissingen uitvoeren. De afdwingbaarheid van deze besluiten is echter beperkt, en de samenwerking berust vooral op wederzijds vertrouwen en relatief vrijwillige uitvoering. Wel zijn de partijen die ingehuurd worden voor bijvoorbeeld software natuurlijk contractueel gebonden. Het project in de Rotterdamse haven berust daarentegen meer op expliciet gemaakte afspraken. Ook hier zijn partijen zoals softwareleveranciers gebonden door afspraken. 'Transactiemanagement, co-creatie in coalities' berust veel sterker dan de voorgaande projecten op vrijwillige samenwerking en vooral op goed management.

Tabel 2. *Karakteristieken van de drie casussen vanuit het perspectief van het publiek belang*

	Project I: SBR	Project II: IVG	Project III: Co-creatie
Argument voor overheidsbemoeienis	Collectief goed/uitvoering van herverdeling	Regulering bij marktfalen	Externe effecten/marktfalen
<i>Overheidshiërarchie</i>	+/-	+/-	-
<i>Marktconcurrentie</i>	-	-	+
<i>Regelbinding</i>	+/-	+	-
<i>Institutionele borging</i>	+	+	+
<i>Doelbereiking</i>	+	+	n
<i>Efficiëntie</i>	+	+	n

Toelichting: n: project is (nog) niet uitgevoerd.

Institutionele borging kan gezien worden als het voeren van beleid, niet door middel van regels en wetten, maar door het creëren van intrinsieke motivatie bij uitvoerende partijen. Aangezien dit ook een van de kernpunten van transactiemanagement is, moge het niet verbazen dat institutionele borging in alle drie de projecten sterk aanwezig is. Dit uit zich vooral in regelmatig (fysiek) contact, het bewust creëren van vertrouwen en een zekere mate van 'procedurele rechtvaardigheid'. Het idee hierachter is dat intrinsieke motivatie tot samenwerking veel minder transactiekosten met zich meebrengt dan wanneer de samenwerking via allerhande uitgebreide regelgeving wordt afgedwongen.

De WRR (2000) draagt vijf verschillende criteria aan voor 'goed bestuur': effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De WRR (2012) beschouwt deze criteria (impliciet) als onderdeel van het politieke proces van maatschappelijk ordenen. In de begripsafbakening door Den Butter (2011) worden deze criteria daarentegen als randvoorwaarden gezien die gelden bij de beantwoording van de vraag hoe het publiek belang tegen zo laag mogelijke kosten kan worden geborgd. Hieronder wordt gezien in hoeverre de borgingsmethodiek in de drie casussen aan de eerste drie criteria voldoet. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn minder relevant in het geval van deze projecten, en worden daarmee hier ter zijde gelaten. Aangezien het project "Transactiemanagement, co-creatie in coalities" nog geen uitvoering heeft gekregen, worden hier alleen de eerste twee criteria gezien.

In termen van effectiviteit, hier vertaald als *doelbereiking* – worden de gestelde doeleinden bereikt? –, lijkt het dat de nieuwe structuur en de manier waarop transactiekosten door uniformering zijn verlaagd positief hebben bijgedragen aan het SBR-programma. Er zijn inmiddels meerdere successen geboekt: sinds 2011 kunnen alle relevante rapportages in de vorm van de Nederlandse Taxonomie (NT) gedaan worden.⁴ Vanaf 2013 zal op gefaseerde wijze rapportage via de NT verplicht gesteld worden. Daarmee is al wezenlijk vooruitgang geboekt ten

opzichte van de situatie daarvoor, waarin vele verschillende standaarden bestonden.

Worden de doelen bereikt die het ministerie van EZ zich gesteld had toen het de casus IVG oprichtte? Zoals hiervoor is aangegeven, ging het bij deze doelen om een betere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, om de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, en om het uitbreiden van het project naar meerdere ketens. Het ziet er naar uit dat de casus succesvol wordt voltooid, gezien de verwachting dat in het tweede kwartaal van 2013 de eerste toepassing van Supd@x in gebruik wordt genomen voor de veterinaire import (zie Douane/Belastingdienst, 2013). Hoewel een hard bewijs nog ontbreekt, bestaat het vermoeden dat dit leidt tot een veel effectievere manier van rapporteren, die gunstig is voor zowel de ondernemers als overheidsinstanties, met name de douane. Het draagvlak dat het programma heeft gekregen bij de deelnemers vormt een indicatie voor dit succes. Ook is het de bedoeling om het systeem in te voeren voor de fytosanitaire import op Schiphol. Hoewel de uitvoering wat langer duurde dan men had gewild, lijkt de rol van de intermediairs te hebben bijgedragen aan de effectiviteit.

Met betrekking tot *efficiëntie* – worden de doelen met zo weinig mogelijk middelen en moeite bereikt? – is er ook sprake van een positieve bijdrage van de manier waarop intermediairs hebben bijgedragen tot het verlagen van de transactiekosten. Opgemerkt zij dat de beoordeling op basis van de efficiëntie als criterium in het verlengde ligt van het antwoord op de hoofdvraag, namelijk de borging van het publiek belang tegen zo laag mogelijke kosten.

In het SBR-project vertrouwen de ketenpartners elkaar meer, verloopt de consensusvorming veel soepeler en zijn er minder wederzijdse klachten dan bij het begin van het project. Zo is er een verplichtstelling die in zodanig nauw overleg met partners in overheid en bedrijfsleven is opgesteld dat niemand erover klaagt. Bovendien geven de website en andere bronnen voldoende informatie, waarbij er geen wezenlijk kritische opmerkingen te horen zijn. Een van de factoren hierbinnen is dat technische problemen neergelegd worden bij de expertgroepen, zodat hierover plenair nauwelijks wordt gesoebad. Ook wordt er serieus met klachten van alle ketenpartners omgegaan, waardoor er een sfeer van vertrouwen en 'procedurele rechtvaardigheid' is ontstaan (vergelijk Husted & Folger, 2004). Zodoende lijkt er sprake te zijn van grote efficiëntiewinst door middel van de genomen maatregelen die uit het transactiemanagement voortvloeien. Tentatieve berekeningen tonen dat het SBR-project een kostenbesparing van € 500 miljoen per jaar kan opleveren.

In termen van efficiëntie lijkt IVG het ook goed te doen. Het publiek-private partnerschap verloopt zonder veel fricties, en er bestaat veel draagvlak voor het project. Een mogelijk verbeterpunt is dat meer institutionalisering gewenst zou zijn om bij te dragen aan een efficiëntere samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een stichting. Ook blijft het gevaar bestaan dat door politieke veranderingen zaken anders komen te liggen, hetgeen beleidsonzekerheid met zich meebrengt. Zo kan het zijn dat een nieuwe regering andere beleidsdoelen heeft dan de oude. In het politieke proces is immers altijd sprake van een afweging tussen het primaat van de politiek en tijdsconsistentie, dat wil zeggen de mate waarin ver-

trouwd kan worden dat beleidsmaatregelen niet voortdurend aan verandering onderhevig zijn. De efficiëntie van de IVG-casus blijkt ook uit de kostenbesparing: een ex ante raming laat zien dat de opbrengsten van het werken op de nieuwe basis ten opzichte van de oude situatie kunnen worden geschat op circa € 7 miljoen per jaar voor de veterinaire import.

Tot slot nog enkele opmerkingen met betrekking tot de *democratische legitimatie*. In het geval van SBR ligt de uiteindelijke democratische verantwoording bij de minister van EZ en de staatssecretaris van Financiën. Wel geldt in meer algemene zin dat de samenwerking met private partijen en de inzet van intermediairs inderdaad vragen oproepen met betrekking tot parlementaire controle. Dit aspect van de democratische verantwoording verdient extra aandacht. Het kan zijn dat een onvoldoende democratische legitimering van een technocratische oplossing van de manier van borging toch weer extra transactiekosten met zich meebrengt. Weliswaar zijn hierbij de directe transactiekosten flink verlaagd, maar wanneer ontevredenheid bestaat over de verdeling van deze kostenbesparingen, lopen in tweede instantie vanwege onwil en recalcitrantie van de ontevreden partijen de transactiekosten weer flink op.

Binnen de casus IVG liggen de politieke kwesties duidelijker binnen het proces. Het ministerie van EZ draagt de politieke verantwoordelijkheid. Daarnaast bleef tot nu toe gedurende het project de regie bij de douane liggen. Ondanks dat het praktische beleidsmanagement dus gedeeltelijk uitbesteed is aan het programma-team, blijft een grote mate van bestuur door overheidsinstellingen bestaan. Daarmee lijkt er geen 'democratisch tekort' door toedoen van transactiemanagement te bestaan in dit geval. Wel valt bij de projecten de mate van democratische legitimatie moeilijk samen te vatten in plussen of minnen. Dat is dan ook in tabel 2 niet gebeurd.

Lessen

Alle drie de casussen hebben (tentatieve) lessen opgeleverd. Steeds blijkt het van groot belang vooraf vast te stellen wat het argument voor overheidsbemoeienis is. Dit is vooral nodig om partijen mee te krijgen in de samenwerking: zonder 'stip aan de horizon' is het moeilijk om mensen te enthousiasmeren. Bovendien is de motivatie voor samenwerking en eventueel overheidsingrijpen essentieel voor het afbakenen van verantwoordelijkheden.

Daarnaast kunnen secundaire doelen, met name het verwezenlijken van interne organisatorische doelstellingen voor deelnemers, belangrijk zijn voor het scheppen van draagvlak. Partijen die daarmee extra profiteren van de samenwerking zullen zich snel opwerpen als voortrekkers, en zullen het partnerschap proberen te bestendigen. Het benadrukken van deze secundaire doelen is veelal zelfs een welbewust beoogd effect van interventie door intermediairs. Met andere woorden: de intermediair kan juist steun zoeken voor het realiseren van het overkoepelende doel door te appelleren aan interne doelen voor de deelnemende organisaties.

Dit laatste maakt duidelijk dat de manier waarop het publiek belang wordt geborgd niet uitsluitend als een technocratisch vraagstuk kan worden gezien, maar ook een kwestie van mensenwerk blijft. Bovendien zijn politieke factoren

vanwege de verdelingsproblemen bij tegengestelde belangen belangrijk. Daarbij dient te worden voorkomen dat specifieke belangen de samenwerking kapen. Wel laten de casussen zien dat het de moeite loont om problemen niet te politiseren. Zo is de introductie van de expertgroepen in het SBR-programma een goede wijze om te voorkomen dat technische problemen voor politiek gewin gebruikt worden. In de casussen worden daarnaast tussenvormen van borgingsmechanismen gebruikt. Institutionele innovatie biedt daarmee nieuwe mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. Uiteraard dient over de vorm van deze samenwerking van tevoren te worden nagedacht. De casus 'Import Veterinaire Goederen in de Rotterdamse Haven' laat echter ook zien dat het kan lonen om aanvankelijk te beginnen zonder vaste structuren en regels, en naarmate het project vordert na te gaan denken over verdere institutionalisering.

In termen van praktische lessen benadrukken alle geïnterviewden het belang van regelmatige fysieke aanwezigheid. Hierdoor kan vertrouwen gekweekt worden. Hierbij moeten alle deelnemers het idee krijgen hun ei kwijt te kunnen binnen de samenwerking. Het idee van een 'issuelijst', afkomstig uit het SBR-project, is een van de manieren om ervoor te zorgen dat de samenwerking niet gekaapt wordt door de meest dominante partijen. Verder blijkt een institutionalisering van belang, waarbij sprake is van 'herhaalde interactie': het vooruitzicht op verdere samenwerking en het gevoel dat een project 'langer duurt dan vandaag' kunnen leiden tot een coöperatieve opstelling. Het instellen van 'koppelzones' kan daarom een uitkomst bieden (vergelijk Den Butter & Ten Wolde, 2011)

5 Besluit

Een van de belangrijkste overwegingen bij de manier waarop de overheid de borging van publieke belangen organiseert is de hoogte van transactiekosten – de kosten die nodig zijn om binnen een keten door middel van samenwerking tot productie te komen. Transactiemanagement is een methode om dit probleem te ondervangen en om het echte potentieel van de private sector in publiek-private samenwerking naar boven te halen. Dit artikel beziet de rol van intermediairs die vanuit de beginselen van transactiemanagement – zonder dat dit overigens altijd als zodanig is benoemd – hebben bijgedragen tot een institutionele borging van publieke belangen. Uit de beschouwde drie casussen blijkt dat in alle drie de gevallen er nauwelijks onduidelijkheid bestond over de aard van het publiek belang, zij het dat niet altijd helder was welk formeel argument van overheidsingrijpen vanuit de economische theorie van de collectieve sector aan het publiek belang ten grondslag ligt. De reden voor inschakeling van de intermediairs hierbij is dat soepele samenwerking niet vanzelf ging in de desbetreffende sectoren, en dat daarom sturing in het samenwerkingsproces onontbeerlijk is gebleken. Vanuit hun expertise in het stroomlijnen en uniformeren van processen hebben de intermediairs bijgedragen aan die sturing. In die zin heeft hun ervaringskennis bijgedragen tot het verlagen van de transactiekosten in de samenwerking tussen publieke en private partijen bij het borgen van de publieke belangen.

Er zijn echter ook grote verschillen aan te wijzen tussen de projecten. Zo komt de motivatie voor overheidsborging bij het SBR-project en de IVG-casus voort uit overwegingen van regulering en een zo efficiënt mogelijke institutionalisering van herverdeling. Het argument voor overheidsbemoeienis bij 'Transactiemanagement, co-creatie in coalities' vloeit voort uit het opheffen van marktfalen, waarbij de positieve externe effecten van kennis-*spill-overs* bij samenwerking worden geïnternaliseerd. Dit verklaart ook waarom de overheid bij de eerste twee projecten een actieve aanpak heeft gekozen, terwijl zij bij het laatste project uitvoering vooral aan de markt overlaat. Ook bestaan er vanuit het oogpunt van instrumentering belangrijke verschillen tussen de projecten. Het SBR-project kan worden gekwalificeerd als een publiek-private governancestructuur, de IVG-casus is een voorbeeld van afstemming van verschillende belangen bij regulering, en 'Transactiemanagement, co-creatie in coalities' is een voorbeeld van een private alliantie. Dit laatste project kan dan ook het best gezien worden als een grotendeels particuliere invulling van het publieke belang, zij het dat de alliantie niet van de grond dreigt te komen nu de overheid er niet aan wil bijdragen.

In elk van de projecten heeft men een andere mix gevonden van 'borgingsmechanismen': overheidshiërarchie, marktconcurrentie, regelbinding en institutionele borging. Daarbij biedt de afweging van de transactiekosten een praktisch handvat om deze mix te bewerkstelligen, en met name om de institutionele borging – de intrinsieke motivatie binnen organisaties om beleid goed uit te voeren – zeker te stellen. Institutionele borging is dan ook binnen alle drie de projecten een belangrijk borgingsmechanisme.

De voornaamste implicatie van deze bevindingen is dat de kosten-batenafweging tussen publieke en private uitvoering geen statische afweging is. De kosten en baten hangen sterk af van hoe de uitvoering plaatsvindt. Vaak wordt het potentieel van het inzetten van private partijen niet volledig benut omdat de samenwerking tussen het publieke en het private domein slecht verloopt. Het huidige bestuurlijke landschap biedt echter vele mogelijkheden om de twee domeinen met elkaar te verbinden en te combineren. Intermediairs die vanuit de beginselen van transactiemanagement deze afweging van kosten en baten bij verschillende alternatieven maken, kunnen bijdragen aan een geschikte architectuur van de institutionele vormgeving bij borging van het publiek belang. Inschakeling van zulke intermediairs veronderstelt dat de kosten van inschakeling van de intermediairs lager zullen zijn dan hun opbrengsten in termen van verlaging van uitvoeringskosten. De beschrijving van de casussen en de tentatieve berekeningen van opbrengsten doen vermoeden dat in deze gevallen sprake was van een dergelijke netto kostenbesparing.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de besproken casussen zijn geselecteerd op basis van de nog beperkte ervaringen van intermediairs met dit gedachtegoed. Een vergelijking tussen borgingscasussen waarbij in het ene geval wel, en in het andere geval geen intermediairs met kennis van transactiemanagement zijn ingeschakeld, heeft niet plaatsgevonden. Een formele onderzoeksopzet voor effectmeting, zoals aanbevolen door de Expertwerkgroep Effectmeting (2012), die via een dergelijk experiment is vormgegeven, lijkt in dit geval ook moeilijk realiseerbaar. Een mogelijke onderzoeksopzet in toekomstige gevallen is om in een

maatschappelijke kosten-batenanalyse verschillende alternatieven te bezien, waarbij aan de kostenkant gerekend wordt met alle mogelijke transactiekosten die de desbetreffende borgingsalternatieven met zich meebrengen. Voor een dergelijke onderzoeksofzet is vanaf het begin van het project een goede samenspraak nodig tussen de onderzoekers, de op de praktijk gerichte intermediairs en de verschillende belanghebbenden bij het project.

Noten

- 1 www.sbr-nl.nl/wat-is-sbr/de-kern-van-sbr/.
- 2 <http://kluerfinancieelmanagement.nl/News/?id=48440>.
- 3 <http://sggv.nl/casussen/sggv-in-een-wereldhaven/omschrijving>.
- 4 www.sbr-nl.nl/actueel/nieuwsberichten/item/titel/vanaf-1-januari-2012-inzenden-met-nt-2012/.

Literatuur

- Aubert, B.A., Rivard, S., & Patry, M. (2004). A transaction cost model of IT outsourcing. *Information & Management*, 41: 921-932.
- Bovenberg, A.L., & Teulings, C.N. (1999). Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht. In: W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel & M. Scheltema (red.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden* (WRR Voorstudies en Achtergronden V105). Den Haag: Sdu Uitgevers, 19-136.
- Butter, F.A.G. den (2011). Marktwerving en het 'wat' en 'hoe' van het publiek belang. *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 43 (2), 78-92.
- Butter, F.A.G. den (2012a). *Managing Transaction Costs in the Era of Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Butter, F.A.G. den (2012b). The perspective of public sector economics on regulation, hoofdstuk 7. In: A. Alemanno, F. den Butter, A. Nijssen & J. Torriti (red.), *Better Business Regulation in a Risk Society*. New York: Springer, 119-134.
- Butter, F.A.G. den, & Wolde, S.A. ten (2011). The institutional economics of stakeholder consultation: reducing implementation costs through matching zones. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, nr. 11-162/3.
- Douane/Belastingdienst (2013). Impuls voor toepassing Supd@x. *Nieuwsbrief* februari.
- Expertwerkgroep Effectmeting (2012). *Durf te Meten*. Eindrapport t.b.v. Directoraat-Generaal Bedrijfsleven en Innovatie, Ministerie van Economische Zaken, november.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4): 305-360.
- Husted, B.W., & Folger, R. (2004). Fairness and transaction costs: the contribution of organizational justice theory to an integrative model of economic organization. *Organization Science*, 15 (6): 719-729.
- Ménard, C., & Shirley, M.M. (2005). *Handbook of New Institutional Economics*. Berlijn: Springer.
- Nijssen, A.F.M. (2003). *Dansen met de octopus; een bestuurskundige visie op informatie-verplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Frank Den Butter & Sjoerd Ten Wolde

- Projectplan InnovatiePrestatieContracten (2012). *Transactiemanagent, Co-creatie in Coalities*. Den Haag: Stichting Handelsland.nl.
- Raad van Economische Adviseurs (2005). *De wetten en regels die droom en daad verstoren; bureaucratisering en overregulering*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L., & Dalen, H.P. van (2003). *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Watanabe, M. (2012). Middlemen: a directed search equilibrium approach. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, TI 2012-138V.
- Williamson, O.E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, O.E. (2000). The new institutional economics, taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38 (3): 595-613.
- WRR (2000). *Het borgen van publiek belang* (WRR rapport 56). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving* (WRR rapport 87). Amsterdam: Amsterdam University Press.